فرایند پژوهش و تدوین پیش نویس ماده واحده نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی*

دکتر بهرام پناهی**

پژوهش مورد بحث در این مقاله در ارتباط با نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی طی مدت ۱۱ ماه در شورای پژوهشی موسسه عالی تأمین اجتماعی شکل گرفت. رئوس مطالب مهم پژوهش مذکور که در مقاله توضیح داده شده عبارتند از:

۱. اهمیت تأمین اجتماعی و ارتباط مستقیم آن با رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی، کرامت انسانی و سرافرازی ملی ۲. مبانی و فرصت‌های مختلف در نگرش به نظام رفاه و تأمین اجتماعی ۳. تصویر وضع موجود نظام تأمین اجتماعی در ایران ۴. تأمین اجتماعی در سازمان‌های بین‌المللی چند کشور منتخب جهان ۵. تأمین اجتماعی و چشم‌انداز اجتماعی و اقتصادی آن در ایران ۶. انتخاب دیدگاه، مبانی و فروض مناسب برای ایران و تصویر وضع مطلوب. حاصل پژوهش مورد بحث به تدوین پیش نویس ماده واحده نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی توسط مؤسسه عالی پژوهش و تأمین اجتماعی انجامید که در این مقاله دیدگاه‌ها پیرامون آن ارائه شده است.

مقدمه:

در طول یک قرن اخیر بدون تردید یکی از مقوله‌های مهم و بحث‌های کلیدی و اساسی

---

* این پژوهش در سال ۱۳۷۸ به سفارش مدیریت عالیه سازمان تأمین اجتماعی با مشارکت اصلی اعضای شورای پژوهشی مؤسسه و همچنین تعدادی از پژوهشگران و کارشناسان حوزه تأمین اجتماعی کشور در مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی اجرا گردیده است. مستندات و گزارش این پژوهش در کتابخانه مؤسسه موجود و در دسترس علاقه‌مندان می‌باشد.

** دکترای اقتصاد، معاون پژوهشی و قائم مقام مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

در اذهان سیاست‌گذاران، برنامه ریزان، سندیکاها و نهادهای کارگری، انجمن‌های کارفرمایی، مدیران سازمان‌ها و شرکت‌های صنعتی و خدماتی و عامه مردم جوامع مختلف و به ویژه سازمان‌های بین‌المللی نظیر سازمان بین‌المللی کار (ILO) و انجمن بین المللی تأمین اجتماعی (ISSA)، مقوله تأمین اجتماعی بوده است.

به عبارت دیگر، تأمین اجتماعی به عنوان ابزار استقرار امنیت، ثبات و عدالت اجتماعی از دوران انقلاب صنعتی در اواخر قرن هجدهم میلادی تاکنون در بسیاری از کشورهای جهان نماد و جایگاهی ویژه و پوششی گسترده داشته و در قرن بیست و یکم نیز کماکان مهمترین ابزار سیاست‌گذاری و توسعه در کشورهای پیشرفته صنعتی و همچنین کشورهای در حال توسعه محسوب می‌گردد.

فراتر از آن، تأمین اجتماعی مقوله‌ای در حقوق انسانی و حاکمیت ملی در همه کشورهای جهان تلقی گردیده و توسعه پایدار اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و مدنی هر کشور با کمیت و کیفیت تأمین اجتماعی رابطه‌ای مستقیم دارد.

از آنجا که تأمین اجتماعی قلمرو و ابعاد بیمه‌ای یا حمایتی در حوزه بازتوزیعی بخش عمومی قرار دارد، لذا گام بسیار مهمی در تحقق عدالت اجتماعی و امنیت پایدار اجتماعی نیز قلمداد می‌گردد.

اعلامیه حقوق بشر و مقاوله نامه‌های سازمان بین‌المللی کار، تأمین اجتماعی را در زمره حقوق اساسی انسان‌ها می‌شناسد و از نظر انجمن بین المللی تأمین اجتماعی تحقق عدالت اجتماعی بدون تأمین اجتماعی میسر نیست.

از این جهت تداوم حیات مادی و معنوی هر جامعه مستلزم نگرش اجتماعی و مسؤولانه به ضرورت برقراری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به صورت فراگیر است، زیرا نظام مزبور مهمترین اهرم برقراری عدالت اجتماعی در جوامع امروزین بشری است.

به علاوه تأمین اجتماعی یکی از مهمترین و اساسی‌ترین پیش نیازهای انجام هر برنامه توسعه طلبانه‌ای در جوامع مختلف تلقی گردیده و بدین جهت همواره در سرلوحه کار دولت‌ها قرار داشته است. از آنجا که تأمین اجتماعی یک کالای عمومی (Public goods) محسوب

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

می‌گردد و افراد جامعه خود به طور مستقیم نمی‌توانند تولیدکننده آن باشند، لذا دولت‌ها سامان دهنده و شکل دهنده آن با مشارکت مردمی هستند. بدین لحاظ باید در نظر داشت که توسعه در همهٔ ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بدون منظور داشتن این کالای عمومی نمی‌تواند معنا و مفهوم واقعی داشته باشد.

بدیهی است تأمین اجتماعی در عالم آرمانی و مطلوب ابتدا امری «اجتماعی» است ولی در واقعیت به عنوان یک «حسابگری اقتصادی» مطرح می‌شود که در اجرا با محدودیت‌هایی نیز همراه است. بعلاوه، کمیت و کیفیت خدمات تأمین اجتماعی در هر کشور به طور مستقیم با توان مالی (اشتغال، تولید و غیره) وابستگی مستقیم دارد.

تأمین اجتماعی بستر و پیش شرط لازم برای شکل دادن فرآیندهای رشد و توسعه اقتصادی است. البته امروزه علاوه بر پیامدهای گسترده و مثبتی که تأمین اجتماعی در اغلب کشورها ایجاد کرده، مسائل و مشکلاتی را هم به تبع ساخت و سازها و کارکردهای خود موجب گردیده و به همین دلیل «مهندسی جدید» ساختار نظام تأمین اجتماعی سرلوحه کار دولت‌ها و محافل علمی بین‌المللی است.

در جمهوری اسلامی ایران، به جهت نقش تعیین کننده‌ای که تأمین اجتماعی به عنوان یک بستر اساسی برای شکل‌گیری حرکت‌های توسعه طلبانه از یکسو و به عنوان هدف توسعه، از سوی دیگر دارا است، خوشبختانه قانون‌گذار به این اصل مهم توجه ویژه داشته و در اصل ۲۹ قانون اساسی گسترش تأمین اجتماعی به آحاد جامعه به عنوان یک حقوق عمومی به دولت تکلیف گردیده است.

تأمین اجتماعی در ایران که به شکل نوین آن از یک پیشینه پنجاه ساله برخوردار است از ساختی منحصر به فرد و مختص به خود برخوردار است و همچون بسیاری از ساخت‌های دیگر موجود در کشور، ایده عملی و ضرورت آن از کشورهای توسعه یافته اروپایی به عاریت گرفته شده است، ولیکن ساختار آن در بستر مناسبی کاشت نشده و از آن مراقبت‌های لازم به عمل نیامده است.

از این رو، باوجود خدمات گسترده‌ای که تاکنون در ابعاد مختلف بیمه‌ای و حمایتی ارائه

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

داده است، با توجه به تخصیص منابع مالی و انسانی قابل توجه و فرصت‌های ارزشمندی که در پیش روی خود داشته و به آن توجهی نداشته است، دارای معضلات و مشکلات ساختاری و بنیادی بی‌شمار و کارکردهای ناقص و بعضاً غیر کارآمدی شده است. به عبارت دیگر، کارکردهای پراکنده تأمین اجتماعی در ایران در قالب راهبردهای بیمه‌ای و حمایتی هر چند در جای خود بسیار ارزنده و تعیین کننده بوده، لیکن به لحاظ سامان غیر کارآمد در ساختارهای سازمان‌ها و نهادهای تأمین اجتماعی کشور، نتوانسته است از یک کارآمدی لازم برخوردار باشد.

از این رو، با وجود صرف منابع بسیار هنگفت در حوزه تأمین اجتماعی کشور، به لحاظ عدم هماهنگی و انسجام میان ساختار مؤسسات و سازمان‌های متولی نظام تأمین اجتماعی و همچنین غیر کارآمدی در کارکرد این ساختارها، توجه جدی، اساسی و همه جانبه به تأمین اجتماعی بیش از گذشته آشکارتر می‌شود.

با عنایت به این موضوع، طراحی «نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» که بتواند مجموعه پراکنده و ناهماهنگی را که هم اکنون در قلمرو تأمین اجتماعی کشور مشغول ارائه خدمات است، سامان داده و آن را از یک ساختار و کارکرد توسعه‌ای برخوردار سازد، به عنوان یک ضرورت ملی و همه جانبه مطرح بوده است.

موضوع طرح نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی منبعث از اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از دیرباز مورد توجه مدیریت عالیه کشور بوده، زیرا این بحث برای اولین بار در تاریخ برنامه‌ریزی کشور که عمدتاً در برنامه‌های اول و دوم صرفاً به رشد و توسعه اقتصادی کشور اختصاص داشته، از اولویت‌های برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور منظور و بدین ترتیب طی سال‌های اخیر به صورت مستمر در دستور کار هیئت محترم دولت و مجلس شورای اسلامی قرار داشته است.

لذا مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی به موازات سایر دستگاه‌ها، از جمله سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، سازمان بهزیستی کشور، کمیته امداد امام(ره) و سازمان بازنشستگی کشوری و با توجه به علائق مدیریت عالیه سازمان تأمین اجتماعی، از اواسط سال ۱۳۷۸ اقدام به اجرای یک سلسله پژوهش‌های کاربردی با

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

مشارکت اصلی اعضای شورای پژوهشی مؤسسه و همچنین سایر پـژوهشگران و کـارشناسان حوزه تأمین اجتماعی کشور نموده که نتایج پژوهش‌های مزبور به صورت یک گزارش جامع در بیش از ۱۲ مجلد به مدیریت عالیه سازمان تأمین اجتماعی ارائه و بعلاوه چارچوب و کلیات پیشنهادهای کاربردی طرح به صورت خلاصه گزارش نیز انتشار یـافته و چکـیده‌ای از اهـداف مقدماتی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و ساختار اولیه آن نیز برای استفاده عام در جراید کشور چاپ و انتشار یافته است.

فرایند شکل‌گیری تحقیق

پژوهش در ارتباط با طرح تحقیقاتی «نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» در مجموع طی مدت ۱۱ ماه در شورای پژوهشی مؤسسه شکل گرفت که عناوین اصلی آن به شرح فصول هفت گانه زیر است:

فصل اول: طرح مسأله؛

فصل دوم: مبانی و فرضهای مختلف در نگرش به نظام رفاه و تأمین اجتماعی؛

فصل سوم: تصویر وضع موجود نظام تأمین اجتماعی در ایران؛

فصل چهارم: تأمین اجتماعی در سازمانهای بین المللی چند کشور منتخب جهان؛

فصل پنجم: تأمین اجتماعی و چشم انداز اجتماعی و اقتصادی آن در ایران؛

فصل ششم: انتخاب دیدگاه، مبانی، و فروض مناسب برای ایران؛

فصل هفتم: تصویر وضع مطلوب.

در فصل اول تحقیق، ابتدا به اهمیت تأمین اجتماعی و ارتباط و پیوستگی مستقیم آن با رشد اقتصادی، عدالت اجتماعی، کرامت انسانی و سرافرازی ملی پرداخته شده و پیدایش مفهوم تأمین اجتماعی به صورت عام در دوره پیش از اسلام و شکل‌گیری آن در معنای خاص در دوران انقلاب صنعتی و تحولات متعاقب آن از اواسط قرن ۱۸ میلادی به بعد، به ویژه بـا تـصویب نخستین قانون بازنشستگی مدون در پروس (آلمان) در زمان صدراعـظمی بـیسمارک در سـال ۱۸۸۹ میلادی و در بریتانیا در سال ۱۹۰۸ میلادی و سرانجام تحولات تأمین اجتماعی بعد از

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

جنگ جهانی دوم و تصویب مقاوله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار (ILO)، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

براین اساس نتیجه‌گیری گردیده است که پیدایش تأمین اجتماعی به ویژه متأثر از تحولات صنعتی و اجتماعی طی یک قرن اخیر بوده که آن را به عنوان یکی از ابزارهای اصلی توسعه و پیشرفت اقتصادی اجتماعی مطرح کرده، بنابراین، دامنه آن را از اقدامات نیات خیرخواهانه فردی فراتر برده است و از سوی دیگر، آن را به عنوان «حق» افراد کشور مطرح کرده و بنابراین تکلیفی الزامی برای دولت‌ها ایجاد نموده است.

در بخش مبانی و فرض‌های مختلف در نگرش به نظام رفاه و تأمین اجتماعی (فصل دوم پژوهش)، از آنجاکه نظام تأمین اجتماعی در بردارنده مجموعه‌ای از اصول، نهادها، ساختارها و سازوکارهای شناخته شده و روابط میان این عوامل و عناصر است، لذا ابتدا این موضوع تبیین گردیده است که ویژگی‌های نظام تأمین اجتماعی، به طور عمده، متأثر از مبانی نظری و ماهیت برنامه‌های مربوط به آن است.

در این فصل، ابتدا به تحول نهاد دولت (قدرت سیاسی) در برخورد با مقوله تأمین اجتماعی و سپس به مبانی تأمین اجتماعی از منظر تعالیم اسلامی، که به خصوص در شرایط حاکمیت جمهوری اسلامی می‌تواند بسیار راهنما و راهگشا باشد، اشاره شده و سرانجام مبانی و روش‌ها و راهبردهای نظام جامع تأمین اجتماعی در جهان امروز تشریح می‌گردد.

بدین ترتیب، مهم‌ترین روش‌ها و ترتیب‌هایی که تاکنون براساس تجارب حاصل در زمینه تأمین اجتماعی به وجود آمده و در اغلب کشورهای پیشرفته صنعتی و همچنین کشورهای در حال توسعه جهان مورد استفاده قرار می‌گیرند، به سه گروه اصلی، یعنی «راهبردهای بیمه‌ای»، «راهبردهای حمایتی» و «راهبردهای امدادی» دسته بندی می‌شوند.

در گروه راهبردهای بیمه‌ای، مبانی و فرض‌های مربوط به «بیمه‌های اجتماعی[1]»،

1- social insurance

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

«صندوقهای احتیاط[۱]»، و «طرح مسؤولیت کارفرما[۲]» تشریح و دامنه عمل هر یک مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

در گروه راهبردهای حمایتی، زیر مجموعه‌های اصلی آن، شامل «مساعدت اجتماعی[۳]» و «خدمات اجتماعی[۴]» معرفی و تفاوت هر یک از خدمات حمایتی مذکور نیز تبیین شده است.

در گروه راهبردهای امدادی که به طور عمده متشکل از «حوادث و بلایای طبیعی» و همچنین «حوادث و بلایای غیر طبیعی» است، دامنه و ویژگی‌های اصلی خدمات امدادی مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

شایان ذکر است که اصولاً راهبردهای امدادی بر اساس تجارب جهانی از زیرمجموعه‌های نظام جامع تأمین اجتماعی محسوب نمی‌شود، لیکن به دلیل شرایط خاص ایران و اهمیت توجه به خدمات گسترده امدادی در سطح کل کشور، راهبرد مذکور در طرح نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی لحاظ گردیده و ابعاد کمّی و کیفی آن مورد بحث و بررسی علمی و کارشناسی نیز قرار گرفته است.

در فصل سوم پژوهش، تصویر وضع موجود نظام تأمین اجتماعی در ایران مورد بررسی قرار گرفته و طی آن ابتدا سوابق تاریخی، اهداف و وظایف و ساختار سازمانی سازمان‌ها و مؤسسات عمومی نظیر سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق‌های بیمه و بازنشستگی نیروهای مسلح (نظامی، انتظامی، و سپاه) و سازمان خدمات درمانی تشریح شده و سپس عملکرد آنان از جنبه روند منابع و مصارف، آمار بیمه شدگان تحت پوشش، نرخ حق بیمه و نیز سایر شاخص‌های عملکردهای سازمان‌های مذکور مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

به علاوه، در همین بخش صندوق‌های بیمه و بازنشستگی اختصاصی (مستقل) وابسته

1- provident funds

2- liability of employers

3- social assistance

4- social services

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

به وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و نهادهای دولتی و بخش عمومی کشور (جمعاً ۱۵ صندوق) معرفی و تاریخچه تأسیس و نرخ حق بیمه هر یک از صندوق‌های مذکور ذکر گردیده است.

در ادامه فصل سوم تحقیق، اهداف و وظایف، نوع حمایت‌ها و جمعیت تحت پوشش و همچنین بودجه و اعتبارات تخصیصی سازمان‌ها و مؤسسات حمایتی کشور، نظیر سازمان بهزیستی کشور، کمیته امداد امام خمینی (ره) بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، بنیاد شهید انقلاب اسلامی و بنیاد پانزده خرداد تشریح و روند حمایت‌های مذکور و همچنین عملکرد کمی و کیفی هر یک از نهادهای مذکور به صورت اجمالی ارزیابی شده است. همچنین در این فصل از تحقیق، وظایف، خدمات و همچنین منابع مالی جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران معرفی و با توجه به طیف گسترده یارانه‌ها در بودجه عمومی کشور در زمینه‌های بازنشستگی، بیمه‌های اجتماعی، امور درمانی، امور آسیب‌دیدگان از حوادث غیر مترقبه، جنگ تحمیلی، پرداخت‌های مربوط به مابه‌التفاوت بهای خرید و فروش کالاهای اساسی، حمایت از خانواده‌های خاص، تفاوت سود و کارمزد و دیگر امور متفرقه، با ارائه آمار و ارقام کلان میزان اعتبارات موضوع نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در بودجه عمومی دولت سهم اعتبارات مربوط به فعالیت‌های دولت در حوزه نظام تأمین اجتماعی نسبت به کل بودجه جاری و براساس پرداخت‌های صورت گرفته، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

سرانجام، در پایان فصل سوم پژوهش، وظایف، نقش و عملکرد سایر مؤسسات عام‌المنفعه کشور نظیر آستان قدس رضوی، اوقاف و بقاع متبرکه، صندوق‌های قرض الحسنه، بیمارستان‌ها و درمانگاه‌های خیریه و مؤسسات خیریه مستقل به صورت موجز مورد بررسی و تحلیل پژوهشگران مربوط قرار گرفته است.

فصل چهارم تحقیق به بررسی تأمین اجتماعی در سازمان‌های بین‌المللی و چند کشور منتخب اختصاص داده شده است. در این فصل ابتدا نقش و اهمیت سازمان‌های بین‌المللی نظیر انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی، (ISSA) و سازمان بین المللی کار (ILO) به عنوان متولیان اصلی تأمین اجتماعی مورد نقد و بررسی قرار گرفته و به علاوه ابزارهای مالی سازمان‌های بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول (IMF) و بانک جهانی (WB) در ارتباط با ساماندهی

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در کشورهای جهان ارزیابی شده است.

از آنجا که شکل‌گیری نظام تأمین اجتماعی در ایران متأثر از تجارب جهانی و الگوهای رایج در سایر کشورهاست، لذا سعی گردیده در این فصل از تحقیق مفاهیم و حوزه عمل تأمین اجتماعی، روش‌های تأمین اجتماعی، اهمیت هزینه‌های تأمین اجتماعی در کل تولید ناخالص ملی و همچنین دیدگاه‌هایی در باب تأمین اجتماعی در یازده کشور صنعتی و در حال توسعه از جمله اتریش، آلمان، هلند، انگلستان، فرانسه، ایالات متحد امریکا، استرالیا، شیلی، کره جنوبی، ترکیه و مالزی به صورت تطبیقی مورد مقایسه و انطباق تجارب مذکور با شرایط خاص کشور مورد ارزیابی قرار گیرد.

در فصل پنجم تحقیق، تأمین اجتماعی و چشم انداز اجتماعی و اقتصادی آن در ایران شامل چشم انداز جمعیتی و چشم انداز اقتصادی تا سال ۱۴۰۰ مورد نقد و بررسی همه جانبه قرار گرفته و با توجه به روندهای آماری مذکور نیازهای تأمین اجتماعی در چشم انداز بلند مدت اقتصادی شامل میزان منابع مالی لازم برای ارائه پوشش تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۰، میزان آسیب پذیری برآورد شده در سال ۱۴۰۰، الگوی توزیع درآمد در مناطق شهری و روستایی در سال ۱۴۰۰ و همچنین برآورد متوسط درآمد ماهانه خانوار در گروه‌های جمعیتی طبقه‌بندی شده در مناطق شهری و روستایی در سال ۱۴۰۰ نیز مورد تجزیه و تحلیل آماری قرار گرفته است.

فصل ششم تحقیق، به انتخاب دیدگاه، مبانی و فروض مناسب برای ایران اختصاص یافته است، و در این فصل با توجه به تجزیه و تحلیل‌های انجام شده در فصول قبلی، نتایج کلی شامل موارد زیر مطرح گردیده است:

۱ـ چشم انداز رشد اقتصادی بلند مدت جامعه در حد نرخهای رشد سالانه حدود ۴ تا ۵ درصد برای کشور محتمل است،

۲ـ الگوی فعلی توزیع درآمد کشور الگویی بسیار نامتعادل است و احتمال بروز تغییرات اساسی در این الگو، در آینده‌ای کوتاه و میان مدت، بسیار نامحتمل است،

۳ـ به نظر می‌رسد در آینده، دولت از یکسو مواجه با فشارهای وسیع اجتماعی ناشی از گسترش طبقه متوسط برای «کامل و کافی» کردن پوشش تأمین اجتماعی خواهد بود، و از دیگر سو،

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

تأمین منابع مالی لازم برای پاسخ به این خواسته از بودجه عمومی و از تولید ملی نسبتاً محدود کشور در شرایط افزایش جمعیت و افزایش شهرنشینی، بسیار مشکل به نظر می‌رسد،

۴ـ در تداوم وضعیت فعلی، حتی در شرایط رشد محتمل حدود ۵ درصد در سال، همچنان حجم جمعیت آسیب‌پذیر کشور در سال ۱۴۰۰ بسیار قابل توجه برآورد می‌شود.

در نتیجه‌گیری این فصل با توجه به نکات اشاره شده فوق، گروه تحقیق چشم انداز تأمین اجتماعی کشور را به شرح زیر مورد توجه قرار داده است:

- هر چند حرکت نظام تأمین اجتماعی باید در جهت تحقق اصل فراگیری، کفایت، و جامعیت باشد، باید پذیرفت که دستیابی به اهداف مزبور حداقل در آینده نزدیک مقدور نیست. بدین ترتیب باید کوشید تا با ترسیم چشم اندازی جامع از نظام تأمین اجتماعی که هدف آینده بلند مدت کشور خواهد بود به «انتخاب» برای کوتاه مدت پرداخت. این انتخاب‌ها باید در دو حوزه اصلی مورد توجه قرار گیرد. انتخاب نوع خدماتی که باید در زمانی کوتاه و با دامنه‌های وسیع ارائه گردد و همچنین انتخاب گروه‌هایی از جمعیت که باید در زمان کوتاه تحت پوشش باشند.
- نکته دیگر این که مطالعات چشم انداز مورد بحث نشان می‌دهد که نظام‌های تبعی تأمین اجتماعی (مانند نظام‌های متکی بر خانواده، نظام‌های بیمه اجباری بین نسلی و غیره) باید در طراحی اولیه نظام اجتماعی کشور از جایگاه ویژه‌ای برخوردار بوده و مورد تأکید خاص قرار گیرند. در این ارتباط بدیهی است که اهمیت مشارکت مردم در تحقق نظام جامع تأمین اجتماعی بیش از پیش نمایان می‌گردد.

با منظور داشتن عوامل و متغیرهای فوق الذکر، دیدگاه، مبانی، و فروض مناسب برای توسعه و تعمیم نظام جامع تأمین اجتماعی برای جمهوری اسلامی ایران به اعتقاد اعضای شورای پژوهشی مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی و پژوهشگران و کارشناسان طرح تحقیقاتی حاضر، شامل موارد زیر است:

۱ـ تأمین اجتماعی حوزه وسیعی از مدیریت بخش عمومی و ابزار اصلی برای اتخاذ و

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

اعمال سیاست‌های بازتوزیعی و تعمیم عدالت اجتماعی است. این امر مستلزم توجه و تأکید بر جایگاه ویژهٔ تأمین اجتماعی در بودجهٔ کل کشور و نقش آن در ساختار مدیریتی و تشکیلاتی دولت است.

۲ـ نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی طیف گسترده‌ای از خدمات بیمه‌ای، حمایتی، و امدادی را در برمی‌گیرد. سیاستگزاری در چنین گستره وسیعی مستلزم بررسی‌های جامع و یکپارچه است، زیرا آثار مالی و پیامدهای اجتماعی تصمیم‌گیری در هر شاخه بر تعهدات خدمات شاخه‌های دیگر تأثیر قطعی دارد.

۳ـ جهت‌گیری نظام تأمین اجتماعی به سوی پوشش همگانی است. این امر مستلزم احیا، تقویت، و تعمیم زمینه‌های فرهنگی و آشنا سازی عموم با اهمیت و آثار تأمین اجتماعی در پایداری حیات اجتماعی و اقتصادی است.

۴ـ برنامه‌های تأمین اجتماعی (اعم از بیمه‌ای، حمایتی و امدادی) برحسب نوع خدمت (بازنشستگی، درمان، از کار افتادگی و غیره) یا گروه‌های تحت پوشش (کارگران، کارمندان، صاحبان حرف و مشاغل، روستاییان و غیره) یا پوشش جغرافیایی (منطقه‌ای، استانی و غیره) قابل طبقه‌بندی است و در برابر، بار مالی سنگین گسترش خدمات مزبور، دو راهبرد کاملاً متفاوت قابل ارائه است. راهبرد پوشش کامل خدمات و راهبرد پوشش جمعیت هدف. با توجه به محدودیت منابع، ارائه همهٔ خدمات رفاهی مستلزم تقلیل جامعه تحت پوشش است. در برابر آن، با اولویت بندی فهرست خدمات می‌توان بر تعداد مشمولان افزود. از این رو، فراگیری مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی کلی و فوت و همچنین ارائه خدمات درمانی می‌تواند از هدف‌های دارای اولویت برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور باشد.

۵ـ به طور معمول نسبت هزینه‌های اجتماعی به تولید ناخالص داخلی با سرانهٔ تولید رابطهٔ آماری مستقیم دارد. یعنی در مجموع، با افزایش درآمد سرانه، نسبت هزینه‌های اجتماعی در کل تولید ناخالص داخلی نیز ازدیاد می‌یابد. اگر این رابطه را ملاک قرار دهیم، سهم هزینه‌های

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

اجتماعی در ایران به طور محسوسی کمتر از حد متعارف جهانی است.(۱)

۶ـ چشم انداز جمعیتی و اقتصادی ایران در دو دهه آینده، با توجه به محدودیت‌های منابع دولتی، براهمیت و ضرورت تقویت و تعمیم برنامه‌های بیمه‌ای تأکید دارد. عدم توجه لازم به برنامه‌های بیمه‌ای، سبب گسترش نیاز به خدمات حمایتی و بار مالی بسیار سنگین برای دولت خواهد شد.

۷ـ گسترش بیمه‌های اجتماعی به جامعه روستانشین شاغل(۲) از راهبردهای برنامه اول

۱- این رابطه را که در مورد تعداد زیادی از کشورهای اروپایی بررسی و مقایسه شده است، می‌توانیم مثلاً براساس روش معادل قدرت خرید (Purchasing Power Parity, PPP) نیز مقایسه و تعیین کنیم. براین پایه، سهم هزینه‌های اجتماعی در ایران باید چیزی در حدود ۱۳/۵ درصد تولید ناخالص سرانه (معادل قدرت خرید) باشد. به سخن دیگر با توجه به این که سرانه (معادل قدرت خرید) در ایران حدود ۲۰/۶ درصد تولید در آلمان است، سرانه هزینه‌های اجتماعی آن نباید از حدود ۹ درصد کشور مذکور تجاوز کند. اگر بخواهیم در زمینهٔ تأمین اجتماعی از کشورهای پیشرفته صنعتی الگو بگیریم، باز سرانه هزینه‌ها بسیار پایین‌تر از آن کشورها خواهد بود. با وجود این، ارتقای سهم تأمین اجتماعی به ۱۳/۵ درصد تولید ناخالص داخلی حرکتی بسیار چشمگیر است. این نسبت برای سال ۱۳۷۵ نزدیک به ۳۲ هزار میلیارد ریال می‌شد، در حالی که مجموع سهم هزینه‌های دولت از این بابت (شامل یارانه) در سال مزبور در حدود نیمی از این رقم بوده است.

۲- نکتهٔ مهم در مورد پوشش تأمین اجتماعی روستایی تنوع فعالیت‌های روستایی است. براساس آخرین سرشماری، از حدود ۶۰ میلیون نفر جمعیت کشور حدود ۲۳ میلیون نفر در روستاها سکونت دارند. از این عده ۵/۷ میلیون نفر شاغل هستند. ترکیب شاغلان بدین قرار است: ۲/۸۴۱ میلیون نفر کشاورزی، ۸۹۳ هزار نفر صنعت (بیشتر فرش و گلیم، صنایع غذایی و معدن)، ۲/۸ میلیون نفر تأمین برق و گاز، ۶۱۱ هزار نفر ساختمان، ۲۷۹ هزار نفر فروش و هتل، هتل و رستوران، ۲۴۸ هزار نفر حمل و نقل و انبارداری، ۶۶۵ هزار نفر خدمات عمومی و آموزش و بهداشت (عمدتاً خدمات دولتی)، سرانجام ۱۴۵ هزار نفر دیگر مشاغل. از مجموعهٔ شاغلان، ۸۱ درصد هم نامعلوم ا ست. از ۴۶۲۴ هزار نفر کارکنان بخش خصوصی، ۱۴۲ هزار نفر کارفرما، ۲۶۲۷ هزار نفر کارکنان مستقل (خویش فرما)، ۱۱۸۷ هزار نفر مزد و حقوقبگیر و ۶۶۷ هزار نفر کارکنان خانوادگی ←

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بوده و در برنامهٔ دوم نیز بر آن تأکید شده است. تأسیس «صندوق بیمهٔ اجتماعی روستاییان» براساس پرداخت‌های مشترک بیمه شده و کارفرما (دولت یا بخش خصوصی)، حرکتی در جهت تحقق این هدف است. برنامه‌های این صندوق در جهت تحقق هدف‌های مورد نظر و با تکیه بر محاسبات بیمه‌ای و کارشناسی عبارتند از:

۷-۱. پوشش جمعیت به صورت منطقه‌ای و یا اولویت بندی نوع فعالیت

۷-۲. پوشش بیمه‌ای اجباری مزدبگیران با مشارکت بیمه شده، کارفرما، یا دولت

۷-۳. پوشش اختیاری خویش فرمایان و گروه‌های شاغل فاقد کارفرما با مشارکت بیمه شده و دولت مشروط به استمرار ماهانه و گذر پوششی از اختیار به سمت الزام

۷-۴. اولویت حمایت‌ها با انواع مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی کامل، و بازماندگان

۷-۵. تجدید نظر در ساختار اداری و مدیریتی نظام تأمین اجتماعی، به منظور حرکت به سمت تمرکز در سیاستگزاری، تأسیس پایگاه اطلاعاتی تأمین اجتماعی، نظارت بر کیفیت و چگونگی عرضه خدمات و ارزشیابی آنها، و جلوگیری از تداخل در عملکرد و عرضهٔ خدمات مضاعف.

۷-۶. برقراری ارتباط منطقی بین سن، سنوات خدمت، و نوع کار، جلوگیری از بازنشستگی زودهنگام، و انتقال هزینه‌های این گونه بازنشستگی‌ها به دستگاه‌های مسؤول، بررسی امکان ایجاد تأخیر در تحقق نصاب سنی با استفاده از شیوه‌های بازنشستگی تدریجی (مانند روش تقلیل ساعات کار یا به‌کارگماری به مشاغل دیگر).

۷-۷. برقراری ارتباط منطقی بین دستمزدهای دوران اشتغال و مستمری‌های بازنشستگی، تعدیل سقف برداشت کسورات و اعمال تغییرات لازم در مستمری‌ها در جهت تطبیق آنها با تغییرات ارزش پول و جلوگیری از بروز عدم تعادل در بودجهٔ خانوار (تضعیف انگیزهٔ بازگشت به بازار کار برای بازنشستگان).

بدون مزد هستند. به سخن دیگر، جامعه روستایی کنونی کشور توده‌ای یکسان و هم شکل نیست، لذا پوشش خدمات تأمین اجتماعی هر یک از گروه‌ها باید به صورت جداگانه بررسی شود.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

۷-۸. بررسی وضعیت مالی صندوق‌های بیمه‌ای، توانایی‌های نظام‌های حمایتی و تعهدات موجود به منظور محاسبهٔ نرخ‌های منطقی برحسب انواع خدمات (درمان، بیکاری، بازنشستگی و غیره) با استفاده از موازین علمی، تجربه‌های جهانی، و ارتباط با سازمان‌های تخصصی بین‌المللی.

۷-۹. بازنگری در مدیریت و نحوهٔ توزیع یارانه‌های دولت به منظور افزایش کارآیی و پوشش وسیع‌تر آنها و همچنین هدایت یارانه های مزبور در جهت تخصیص به گروه‌های نیازمند.

۷-۱۰. ترسیم جایگاه معین برای بخش غیردولتی در مدیریت و چگونگی ارائه کمک‌های داوطلبانه برای تأمین اجتماعی و ترغیب آنان به پذیرش مسؤولیت‌ها به طور مستقل.

۷-۱۱. ترغیب به رعایت عدم تمرکز در ادارهٔ امور تأمین اجتماعی، حمایت از صندوق‌های کوچک و تخصصی کردن آنها به منظور افزایش کارآیی و ایجاد امکان مشارکت اعضا در ادارهٔ امور آنها.

در بخش نهایی تحقیق (فصل هفتم)، سعی گردیده است با توجه به جمیع ملاحظات انجام شده در ارتباط با ویژگی‌های جمعیتی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی کشور شامل:

- فقدان چارچوب منسجم برای سیاستگزاریهای کلان و راهبردی؛
- فقدان برخی از نهادهای اصلی برای ایجاد انسجام سازمانی در مجموعه فعالیت‌های رفاه و تأمین اجتماعی؛
- فقدان برخی از نهادهای تشکیلاتی مورد نیاز برای ایجاد پوشش همگانی نظام رفاه و تأمین اجتماعی؛
- فقدان نظام اطلاعاتی جامع، قابل اتکا و به هنگام جهت تصمیم سازی، اجرا، نظارت و ارزیابی؛
- تداخل وظایف برخی از سازمانها؛
- فقدان معیارهای پذیرفته شده فنی -کارشناسی در سازماندهی فعالیت‌ها و ارائه خدمات.

نکات عمده‌ای راکه در تنظیم پیش‌نویس لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مورد

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

توجه گروه تحقیق مؤسسه قرار گرفته است می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱. فراهم آوردن چارچوب کلان حقوقی - سازمانی لازم برای تبدیل بخش‌ها و اجزاء متعدد و منفصل فعالیت‌های موجود کشور به یک نظام بهم پیوسته و جامع رفاه و تأمین اجتماعی. در این راستا، این نکته مورد توجه ویژه قرار گرفته که جهت جلوگیری از اتلاف منابع مادی و انسانی، باید کوشید تا تغییرات در وضعیت فعلی سازمان‌ها و نهادهای فعال در حداقل ممکن باشد.

۲. ایجاد حداقل نهادها و سازمان‌های جدید یا جایگزین که در شرایط فعلی بتوانند پیوستگی‌های لازم را در امور ذی‌ربط فراهم آورد.

۳. در تشخیص و توصیه برای ایجاد بخش‌های جدید سازمانی سه هدف زیر مورد عنایت بوده‌اند:

۳-۱. ایجاد انسجام کلان - راهبردی در سطوح تصمیم سازی، اجرا، نظارت، ارزیابی؛

۳-۲. ایجاد انسجام کلان - راهبردی در سطح نظام اطلاعاتی و پژوهشی؛

۳-۳. پر کردن خلاءهای بارز و مشخص در نظام فعلی.

با توجه به نکات فوق و مطالعات انجام شده آنچه مورد توجه قرار گرفته، نظامی است جامع در حوزه‌های زیر:

۱. **بخش کلان:** سیاستگذاری، نظارت، و ارزیابی

۲. **بخش امور بیمه‌های اجتماعی:** تکمیل زمینه گسترش کامل خدمات بیمه‌ای همگانی با تکیه بر حرف و مشاغل گوناگون جامعه

۳. **بخش امور حمایتی و هدایت یارانه‌ها:** فراهم نمودن زمینه ارائه پوشش کامل به خانوارهای آسیب‌پذیری که به هر دلیل مشمول یکی از لایه‌های نظام تأمین اجتماعی نشده‌اند.

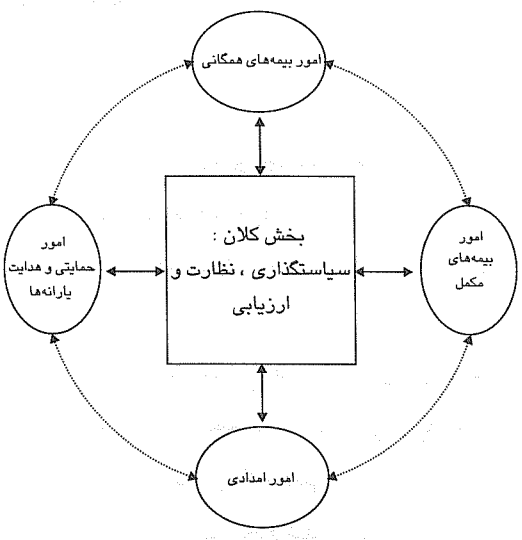
۴. **بخش امور امدادی:** تکمیل زمینه گسترش خدمات امدادی فوری به آسیب دیدگان از حوادث طبیعی و بلایای قهری.

۵. **بخش امور بیمه‌های مکمل:** فراهم نمودن زمینه گسترش خدمات بیمه‌ای توسط بخش غیر دولتی در زمینه تعمیم پوشش‌های مربوط به منابع و مصارف زیستی خانوارها متأثر از

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

ملاحظات فوق‌الذکر فعالیت‌ها و موارد مورد بحث در ارتباط با بخش‌های اصلی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور در نمودار زیر قابل ارائه است.

بخشهای اصلی نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی کشور

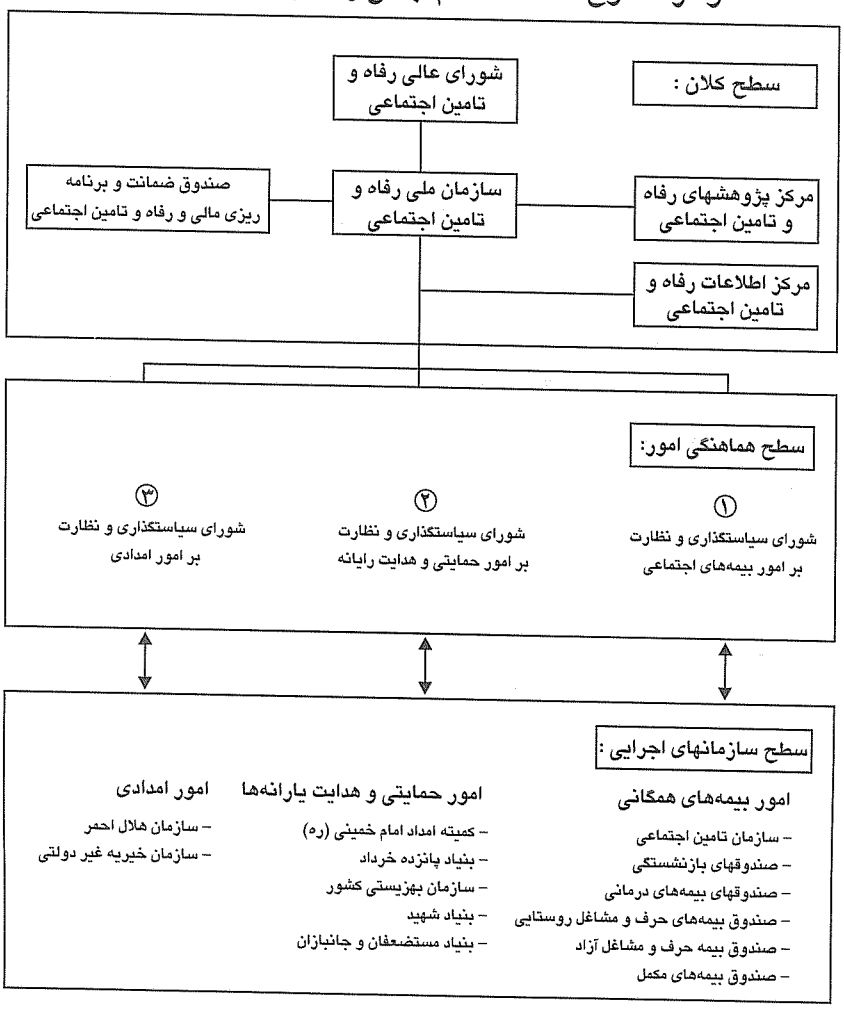


تأکید می‌گردد که بخش کلان و راهبردی نباید به صورتی سازماندهی شود که از نظر تشکیلاتی حاکم بر نهادهای موجود شده و به عنوان مثال در انتخاب رؤسا یا هیئت‌های امنای این نهادها دخالت کند. تمامی امور تشکیلاتی - اجرایی ذی‌ربط به صورت مستقل و همچنان براساس اساسنامه‌ها یا قوانین تأسیس این نهادها ادامه خواهد یافت. اختیارات و مسؤولیت‌های بخش کلان صرفاً به صورت ارتباطات غیر سازمانی از طریق تهیه و تدوین پیشنهاد برنامه کلان، تهیه پیش نویس مقررات و دستورالعمل‌ها، مطالعه و تدوین شیوه‌های ارزیابی و نظارت، و مقولاتی از این قبیل است.

براین اساس، نمودار سطوح سازمانی مورد بحث (که به صورت نقطه چین مطرح می‌گردد تا ابهام تشکیلاتی ایجاد ننماید) به صورتی که در پی می‌آید پیشنهاد شده است.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

نمودار سطوح مختلف نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی



[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

بدیهی است راهبردهای اساسی و مبانی اصلی برای طراحی ساختار ملی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی متضمن جهت‌گیری‌های مدیریتی زیر است:

۱ـ تشکیل شورایعالی رفاه و تأمین اجتماعی و تأسیس سازمان ملی رفاه و تأمین اجتماعی برای تدوین اصول، تعیین هدف‌ها، سیاستگزاری، و ساماندهی سازمان‌های ارائه کنندهٔ خدمات تأمین اجتماعی.

۲ـ تأسیس صندوق تضمین و برنامه‌ریزی‌های مالی صندوق‌های بازنشستگی برای پیشگیری از تضییع حقوق بیمه شدگان در موارد بروز بحران‌های مالی یا ورشکستگی‌های احتمالی صندوقها.

۳ـ طراحی سیاست‌های مربوط به اداره وجوه سرمایه گذاری‌ها و ذخایر موسسه‌های بیمه‌ای و حمایتی بخش عمومی به منظور بهره‌گیری مناسب و مطمئن از منابع.

۴ـ تأسیس مرکز پژوهش‌های رفاه و تأمین اجتماعی برای بررسی عمقی تجربه کشورهای با سابقه در امر تأمین اجتماعی، ارزیابی وضع سازمان‌های درگیر در امر تأمین اجتماعی در ایران، طرح و ارائه شیوه‌های مناسب، و در صورت لزوم، پیشنهاد تغییر در هدف‌ها، تشکیلات، و فعالیت‌های سازمان‌های مذکور.

در خاتمه فصل هفتم تحقیق، متن مقدماتی پیش نویس ماده واحده و همچنین نمودار ساختار مدیریتی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ارائه گردیده است.[۱]

۱- علاقه‌مندان جهت مطالعه پیش نویس ماده واحده می‌توانند به این منبع مراجعه نمایند: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، شورای پژوهش، ۱۳۷۸

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]